VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 105)**
- **Komisji Ustawodawczej (nr 61)**

z dnia 12 czerwca 2013 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 105)

Komisji Ustawodawczej (nr 61)

12 czerwca 2013 r.

Komisje: Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Ustawodawcza, obradujące pod przewodnictwem poseł **Stanisławy Prządki (SLD)**, przewodniczącej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, zrealizowały następujący porządek dzienny:

– informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku (druk nr 1300).

W posiedzeniu udział wzięli: **Andrzej Rzepliński** prezes Trybunału Konstytucyjnego wraz ze współpracownikami, **Robert Hernand** zastępca Prokuratora Generalnego.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Zbigniew Wrona** – dyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Ewa Kwiatkowska, Daniel Kędzierski, Barbara Orlińska, Maciej Zaremba** z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych, **Ilona Szczepańska, Marcin Wójcik** z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Szanowni państwo, otwieram posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej. Porządek posiedzenia obejmuje informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku. Państwo posłowie otrzymali druk 1300. Jest on wprawdzie obszernym materiałem, ale chciałabym teraz wyrazić nadzieję, że informacja pana prezesa da nam merytoryczną i bardzo precyzyjną wiedzę na ten temat. Pozwolę sobie w imieniu połączonych prezydiów Komisji z panem przewodniczącym Wojciechem Szaramą i z panami wiceprzewodniczącymi, panem posłem Stanisławem Piotrowiczem i z panem posłem Robertem Kropiwnickim przywitać pana Andrzeja Rzeplińskiego, prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Serdecznie witam pana Roberta Hernanda, zastępcę prokuratora generalnego, witam szefa Biura Trybunału Konstytucyjnego pana Macieja Granieckiego. Witam serdecznie dyrektora Biura Spraw Konstytucyjnych pana Andrzeja Stankowskiego. Także serdecznie witam dyrektora Biura Orzecznictwa i Studiów Trybunału Konstytucyjnego pana Kamila Zaradkiewicza. Witam pana Zbigniewa Wronę, dyrektora Biura Analiz Sejmowych. Jeśli państwo posłowie nie mają uwag do porządku dzisiejszego posiedzenia, to bardzo proszę pana prezesa Trybunału Konstytucyjnego o zabranie głosu. Proszę bardzo, panie prezesie.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Rzepliński:

Dziękuję bardzo pani przewodnicząca. Pani przewodnicząca, panie i panowie posłowie, mam przyjemność przedstawić państwu informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku. Rozpocznę od podstawowych danych statystycznych. Na etapie rozpoznania Trybunał w zeszłym roku wydał 67 wyroków i 55 postanowień o umorzeniu postępowania, co oznacza rozstrzyganie około 10 spraw miesięcznie. Na etapie wstępnego rozpoznania skarg i wniosków Trybunał wydał 615 postanowień oraz 202 rozporządzenia. Trzeba to dodać do tych 65 wyroków i 55 postanowień. W porównaniu z rokiem 2011 liczba wydanych wyroków wzrosła około 15%. W 35 sprawach Trybunał rozstrzygnął o niezgodności z konstytucją co najmniej jednego z zakwestionowanych przepisów. Czasami tych przepisów kwestio-

nowanych w jednej sprawie jest kilkadziesiąt. Bardzo rzadko, ale zdarza się, przedkładane są nam do kontroli całe ustawy.

W ubiegłym roku do Trybunału wpłynęło 486 skarg konstytucyjnych, pytań prawnych i wniosków. Skargi stanowiły około 66% wszystkich spraw. Bardzo często zdarza się, że przedmiot zaskarżenia dotyka kwestii, która nie była do tej pory dostrzegana czy poruszana, oczywiście dotyczącej praw podstawowych gwarantowanych w naszej konstytucji. Jeżeli chodzi o wnioskodawców, to tradycyjnie najwięcej spraw przedkłada Trybunałowi Rzecznik Praw Obywatelskich, ale w ciągu ostatnich dwóch lat, od kiedy urząd Prokuratora Generalnego został oddzielony, Prokurator Generalny przedstawia istotnie więcej spraw do rozstrzygnięcia Trybunałowi niż bywało to poprzednio. W 2011 roku było to 11 wniosków, a w 2012 roku 12 wniosków.

W ubiegłym roku średni czas rozpoznawania spraw zakończonych wyrokiem wynosił 19 miesięcy. W ostatnim czasie podjęliśmy kilka decyzji dotyczących reorganizacji wewnętrznego toku postępowania ze sprawami, między innymi monitorowanie tempa prac nad wnioskami. Te działania, ale przede wszystkim wytężona praca sędziów, pozwoliły skrócić czas rozpoznawania spraw o 5 miesięcy. Jeszcze bardziej został skrócony czas załatwiania skarg we wstępnej kontroli, bo dwukrotnie został on zmniejszony. Decyzje, które podjąłem w 2011 roku i w 2012 o comiesięcznym monitorowaniu czasu rozpatrywania skargi we wstępnej kontroli, doprowadziły do tego, że zaległości tutaj nie powinny występować. Naszą ambicją jest to, żebyśmy jako sędziowie rozstrzygali we wstępnej kontroli skargę, czy będzie skierowana do merytorycznego rozpoznania, czy nie i żeby czas ten nie przekraczał średnio trzech miesięcy. Jest to czas możliwy do uzyskania.

Istotne spowolnienie gospodarcze jest, proszę państwa, ważnym problemem w obecnej rzeczywistości społecznej, ale również prawnej, i ono dotyka także kwestii, które Trybunał musi rozstrzygać w związku ze sprawami przedłożonymi do rozstrzygnięcia zarówno przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i grupę posłów czy grupę senatorów. Ustawy mające przeciwdziałać kryzysowi lub łagodzić jego skutki dla grup szczególnie dotkniętych spowolnieniem gospodarczym w Polsce, kryzysem gospodarczym w obszarze państw unijnych trafiają często do Trybunału. Wśród spraw rozpoznawanych szczególnie istotne okazały się w obszarze prawa zabezpieczenia społecznego dwie sprawy: wyrok z 19 grudnia 2012 r. dotyczący możliwości czasowego odstąpienia od waloryzacji procentowej świadczeń emerytalno-rentowych i wprowadzenia tzw. waloryzacji kwotowej oraz wyrok odnoszący się do kwestii dopuszczalności czasowego zamrożenia wynagrodzeń sędziów. Trybunał dokonał konstytucyjnej oceny regulacji zmierzającej do rozłożenia kosztów kryzysu w zgodzie z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej. Rolą ustawodawcy jest dbałość o zapewnienie solidarności społecznej pomiędzy różnymi grupami społecznymi. W czasach kryzysu jest to wartość konstytucyjna, o której mowa nie tylko w części artykułowanej ustawy zasadniczej, ale również w preambule do konstytucji. Trybunał rozstrzygnął, że wprowadzony mechanizm waloryzacji kwotowej nie narusza konstytucji, po pierwsze, dlatego że ustawa miała charakter incydentalny, po drugie, że jej celem była próba zahamowania postępującego w naturalny sposób, co wynika z samej logiki waloryzacji procentowej, z istoty tej waloryzacji – postępującego rozwarstwienia pomiędzy emeryturami najniższymi a emeryturami wysokimi, najwyższymi. Ustawodawca oczywiście może zapobiegać temu przez coroczne ustawowe podwyższanie poza waloryzacją rent i emerytur najniższych, ale wtedy, kiedy ma na to pieniądze. Prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych zawsze w orzecznictwie Trybunału jest traktowane jako element konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, ale, i stale tak Trybunał orzeka, do ustawodawcy należy, i ustawodawca ma tutaj duży margines swobody oczywiście w granicach wartości konstytucyjnych, określenie metody waloryzacji oraz konkretyzacja sposobu jej przeprowadzenia. To nie jest kompetencja Trybunału. Trybunał może oceniać sposób przeprowadzenia tej operacji corocznej z perspektywy wzorców konstytucyjnych, ale co do zasady, powtarzam, margines swobody dla ustawodawcy jest tutaj duży. I tak stale Trybunał orzeka, od pierwszych ważnych rozstrzygnięć Trybunału w tym obszarze w 1992 roku. Z naszych wyroków, tego i poprzednich, wynika, że dopiero sprowadzenie świadczeń emerytalno-rentowych do wysokości poniżej minimum życiowego naruszałoby istotę prawa do zabezpieczenia

społecznego. Takie zresztą jest też podejście Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w tej kwestii.

Kryzys gospodarczy powoduje także, że wysuwanie przez jedną z grup społecznych oczekiwań co do utrzymania tempa wzrostu wynagrodzeń wydaje się nieuzasadnione, zwłaszcza w sytuacji podejmowania przez ustawodawcę działań zmierzających do utrzymania równowagi budżetowej, które obciążają inne grupy społeczne, bo jak wiadomo, nie ma nic takiego w gospodarce, jak obiad za darmo, zawsze ktoś musi za to płacić. Trybunał orzekł, że czasowe zamrożenie płac sędziów nie prowadzi do takiego obniżenia wysokości ich wynagrodzeń, które nie odpowiadałoby godności sprawowanego przez nich urzędu. Jest to, jak wiemy, jedyny zawód, który jest wprost wymieniony w konstytucji także w kontekście wynagrodzeń, które mają być odpowiednie. Wskazówką dla ustawodawcy są sformułowane w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego warunki brzegowe, bo znowu ta ustawa miała charakter incydentalny. Innego nie mogłaby mieć. Godność urzędu sędziego nie sprowadza się jednak tylko i nie przede wszystkim do kwestii finansowych, bo to by oznaczało, że im więcej sędzia zarabia, tym bardziej godny urząd sprawuje, a tak przecież nie jest. Konstytucja określa, i to precyzyjnie, szereg innych warunków, które decydują o godności tego urzędu. Na to się składa również określona w konstytucji procedura powoływania sędziów, aby ostatecznie przysięgę u prezydenta składali ci, którzy ze wszech miar na powierzenie im silnej władzy, jaką ma każdy sędzia, zasługiwali.

W okresie spowolnienia gospodarczego w Unii Europejskiej, co się przekłada z samej istoty funkcjonowania Unii Europejskiej na sytuację gospodarczą w Polsce, rolą ustawodawcy jest szczególne pogłębianie zaufania każdego do państwa prawa, więc z jednej strony wydaje się to praktycznie niemożliwe, ale z drugiej strony, to właśnie trudny czas jest wyzwaniem i testem dla ustawodawcy. Konstytucyjne standardy demokratycznego państwa prawnego, państwa sprawiedliwego, tego domaga się od nas art. 2 Konstytucji, nakładają na Rzeczpospolitą obowiązek podejmowania działań w duchu lojalności wobec obywateli. Zasada zaufania powinna być realizowana we wszystkich dziedzinach prawa, które dotyczą jednostek. Jest ona jednak wyjątkowo istotna w dziedzinie prawa podatkowego. To jest grupa spraw, których znaczenie w orzecznictwie Trybunału rośnie także dlatego, że obserwujemy wzrost liczby spraw, które wpływają do nas z tego obszaru systemu prawnego. Zasadę zaufania obywateli narusza sytuacja, w której podatnik nie jest informowany o zawieszeniu biegu przedawnienia następującego najpóźniej z chwilą upływu okresu przedawnienia. Wszczęcie postępowania o przestępstwo skarbowe powoduje z mocy prawa zawieszenie okresu przedawnienia. Działania organów podatkowych istotnie wpływające na prawną sytuację obywatela nie są mu znane, a zatem nie może on bronić swoich interesów. Taka niepewność sytuacji prawnej jednostki jako nie do pogodzenia ze standardem konstytucyjnym została wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 17 lipca 2012 roku usunięta z naszego porządku prawnego.

Szanowni państwo, na tle zeszłorocznego orzecznictwa wymaga omówienia i wspomnienia także pojęcie państwa sprawnego, bo nie ma przestrzegania praw podstawowych w państwie, które jest niesprawne. Sprawne państwo posługuje się dobrym prawem, prawem, które nie stanowi barier dla inicjatyw społecznych i gospodarczych obywateli, ale reguluje stosunki społeczne zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości, prawem pozwalającym władzom publicznym sprawnie realizować założone cele. Takie jest państwo sprawne. Skomplikowanie systemu podatkowego oraz brak jego przejrzystości, o czym świadczą różnego rodzaju dyskusje publicystów i ekonomistów, ale nie tylko, stanowi przeszkodę dla obywateli w podejmowaniu przez nich inicjatyw, które z jednej strony pozwalają im działać w tych obszarach, które oni wybierają, a z drugiej strony nie tylko pośrednio przyczyniają się do łagodzenia skutków spowolnienia gospodarczego. W tym miejscu trzeba wspomnieć o potrzebie rzetelnej legislacji, czyli przede wszystkim opartej na spójnej wiedzy, która jest w sposób konsekwentny stosowana, o czym traktuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca zeszłego roku. Trud w zakresie rzetelnej legislacji w wypadku ustaw stoi głównie przed członkami komisji sejmowych, a szczególnie tych dwóch komisji. To na etapie prac komisyjnych dostrzegane są i poprawiane wady legislacyjne projektów, co bardzo często stwierdzamy, kontrolując konstytucyjność

kwestionowanych przepisów i dochodząc do przekonania, że właśnie wady legislacyjne projektu zostały skorygowane w pracach komisyjnych.

Jednym z elementów rzetelnej legislacji jest wymaganie należytej określoności przepisów prawnych. To przecież nieprzestrzeganie akurat tej zasady w jednej z procedur legislacyjnych dotyczącej wdrożenia wyroku dotyczącego opłat za umieszczenie w izbie wytrzeźwień spowodowało, że sprawa ta trafiła do Trybunału na podstawie wniosku Prezydenta RP, który w trybie kontroli prewencyjnej domaga się stwierdzenia, czy jeden z przepisów tej ustawy, art. 5, jest konstytucyjny czy nie. Dzisiaj mamy w tej sprawie naradę nad projektem wyroku. Jak słyszałem, w Sejmie również trwają prace mające na celu skorygowanie przepisu, który budzi istotne zastrzeżenia głowy państwa. Choć jednocześnie przyzywany często taki zwrot „nieostry" lub „niedookreślony" stanowi jedyny sposób uregulowania danej kwestii bez nadmiernej kazuistyki wielu stanów faktycznych. Tutaj takim akademickim przykładem może być art. 2 ustawy niezwykle istotnej dla praw podstawowych, jaką jest Kodeks karny, który mówi, że nie stanowi przestępstwa czyn, którego szkodliwość społeczna jest znikoma. Szkodliwość znikoma oczywiście podlega ważeniu, ale któż rozsądny by się ważył usunąć ten przepis jako nieostry? Nie byłoby prawa karnego, byłaby kazuistyka, a Sejm musiałby ustawicznie reagować na przypadki, które zgłaszałaby praktyka. Rozsądek tutaj nakazuje ważenie wartości i Trybunał wcale często ma z tym do czynienia nie tylko w obszarze prawa karnego, ale ta ostrość i jednocześnie elastyczność sformułowań prawnych ma kapitalne znaczenie w prawie daninowym.

Trudno jest wyrysować bardzo precyzyjne reguły, którymi powinien się kierować ustawodawca, aczkolwiek Trybunał, szczególnie dla prawa karnego i prawa daninowego, takie reguły w swoim orzecznictwie myślę, że jest już w stanie przedstawić ustawodawcy. Takim materialnym wyrazem jest opracowanie. Każda z pań i każdy z panów posłów otrzyma od nas krążek z opracowaniem, które nazywa się „Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego". Zawiera on wypowiedzi Trybunału dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym. Łatwo będzie znaleźć odpowiedni fragment dzięki temu, że jest to w formie elektronicznej. Część pierwsza – „Wpływ zasad państwa prawnego na tworzenie prawa", gdzie poszczególne zasady są przedstawione na podstawie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w kolejnych kwestiach takich jak: zasada ochrony praw nabytych, wyłączność ustawy w sprawach wolności i praw oraz prawa daninowego itd. Nie będę oczywiście tego spisu treści tutaj przytaczał. To opracowanie, adresowane przede wszystkim do Sejmu, składa się z trzech części. Jak słusznie mi podpowiada pan minister Graniecki, jest to już 12 wydanie i będziemy kropla po kropli rzeźbić tę skałę, w dobrym tego słowa rozumieniu, jaką jest prawodawca, z należytym mu szacunkiem i zrozumieniem tego, czym jest parlament i że jest przede wszystkim władzą polityczną i waży on również te interesy, które są poza kontrolą Trybunału Konstytucyjnego.

Standardy prawidłowej legislacji, na co chcę jeszcze zwrócić uwagę, są gwarancją bezpieczeństwa jednostki. Są jedną z przesłanek, którą kierują się zwłaszcza młodzi energetyczni obywatele naszego państwa, kiedy podejmują decyzję, gdzie będą lokować swoje zdolności, czy w Polsce, czy gdzie indziej. Na nas – prawnikach spoczywa tutaj istotna cząstka odpowiedzialności za to, żeby nie tylko lokowali te swoje decyzje w Polsce, ale również żeby przyciągać innych, którzy chętnie w Polsce by pracowali. W każdym przypadku ustawodawca musi brać pod uwagę między innymi stopień ingerencji w sytuację prawną jednostki oraz jej możliwość zapoznania się z nową ustawą. We wspomnianej sprawie zamrożenia wynagrodzeń sędziowskich *vacatio legis* wynosiła zaledwie jeden dzień. Na zgodność z konstytucją tej regulacji miała jednak wpływ okoliczność, że zmiany były środowisku sędziowskiemu znane wiele miesięcy wcześniej. Poza tym wartością uzasadniająca skrócenie *vacatio legis* w tej ustawie i jej szybkie wejście w życie, była kwestia równowagi budżetowej, jakkolwiek należy brać pod uwagę to, co podkreślali krytycy, że państwo raptem oszczędziło 160 mln zł. Ale jak państwo zapewne lepiej wiedzą od nas – sędziów, w przypadku pracy nad budżetem wszyscy tak twierdzą, co to jest dla państwa 160 mln czy 200 mln czy 700, potem się to składa na miliardy i co roku od 1989

roku to jest naturalny sposób, w pełni uprawniony do walczenia w ustawie budżetowej o swoje interesy.

Jednym z warunków sprawnego działania instytucji publicznych jest konsekwentna i konstruktywna współpraca. Formą takiej współpracy jest uwzględnianie przez parlament orzecznictwa Trybunału. Dotyczy to zarówno wykonywania orzeczeń, jak i korzystania z ustaleń wynikających z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału i z naszej strony to jest właśnie oferta, wynikająca przecież ze wspólnej pracy praktycznie w każdej sprawie, chyba że kontrolujemy konstytucyjność rozporządzeń ministrów czy Rady Ministrów, czy Prezesa Rady Ministrów. Naszym podstawowym partnerem w kontroli konstytucyjności jest Sejm, który na piśmie prezentuje stanowiska i których broni potem w trakcie rozprawy. Nie jest to więc tylko coś, co powstało w zaciszu sali narad sędziowskich, bo jest to efekt wspólnej pracy także z Prokuratorem Generalnym, który po zmianie usytuowania zaczął odgrywać inną rolę w postępowaniu kontrolnym w Trybunale niż poprzednio, kiedy bardziej reprezentował rząd. Dzisiaj Prokurator Generalny bardziej przypomina instytucję adwokata generalnego w postępowaniu przed sądem europejskim w Luksemburgu czy sądem konstytucyjnym we Francji, czy sądem konstytucyjnym w Belgii. Jest rzecznikiem generalnym, który zgodnie z art. 2 ustawy o prokuraturze stoi na straży prawa jako istotny partner w tym procesie. Tak że tu również należy dostrzec pracę prokuratorów z Biura Spraw Konstytucyjnych Prokuratury Generalnej. Jest to element konstruktywnej współpracy z parlamentem i z Prokuratorem Generalnym, ale również są przypadki, kiedy ustawa wymaga od nas zwrócenia się do premiera z pytaniem, ile może kosztować orzeczenie niekonstytucyjności w sytuacji, w której wykonanie wyroku będzie oznaczało wydatki nieprzewidziane w ustawie budżetowej, czy też stanowiska prawne, o jakie Trybunał zwraca się do ministrów wtedy, kiedy to oni mogą dostarczyć wiedzy istotnej do rozstrzygnięcia. Ale bywa również tak, że wcześniej wydane nawet dwukrotnie rozstrzygnięcia Trybunału są potem albo ignorowane, albo wykonane w sposób oczywiście niezgodny z postanowieniami orzeczenia Trybunału. Tak było w przypadku ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych i ostatecznie Trybunał na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego rozstrzygnął, iż ustawa ta w podstawowej części przepisów jest niezgodna z konstytucją, co oznaczało również konieczność opracowania zupełnie nowej ustawy i Trybunał odroczył wejście w życie swojego rozstrzygnięcia na 18 miesięcy. Jak rozumiem, prace nad wykonaniem tego orzeczenia w parlamencie trwają, tym bardziej że Trybunał przedstawił też szczegółowe wskazówki dla prawodawcy w obszernym uzasadnieniu do tego orzeczenia.

Szczególnie istotna dla sprawnego działania państwa jest konsekwentna współpraca Sejmu i Trybunału w kwestii wykonywania orzeczeń Trybunału i tempa, w jakim to się dzieje. W ostatnich latach istotnie zmniejszyła się liczba sygnalizacji kierowanych na podstawie przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym do parlamentu, a to wynika z naszego przekonania, że te nasze sygnalizacje wynikające z troski o stan prawa w Polsce, o jego konstytucyjność, nie są realizowane. Oczywiście parlament jest tu w pełni suwerenny, ale oczekiwalibyśmy co najmniej informacji od Marszałka Sejmu, czy i dlaczego Sejm nie jest skłonny podjąć kwestii wskazanych sygnalizacją konstytucyjności przepisów, które nie były, bo nie mogły być, przedmiotem kontroli Trybunału. Formą współdziałania Sejmu i Trybunału jest udział przedstawicieli Sejmu w postępowaniach dotyczących hierarchicznej niezgodności ustaw, ale również takie spotkanie jak dzisiejsze z dwoma z punktu widzenia Trybunału kluczowymi komisjami sejmowymi.

Szanowni państwo, dostrzegając ograniczenia i niedostatki obecnie obowiązującej ustawy o Trybunale, jest to ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r., przedłożyłem, oczywiście po uprzednim uzgodnieniu tego, Prezydentowi Rzeczpospolitej założenia do nowego projektu ustawy. Zostały one poddane analizom przez prezydenckich prawników, także konsultacjom z przedstawicielami klubów poselskich. Nasza propozycja ma na celu przede wszystkim poprawę sprawności działania sądu konstytucyjnego, ale ma także na celu polepszenie współpracy z innymi organami państwa. Najistotniejsze w założeniach do nowej ustawy jest wprowadzenie rozwiązań, które mogą przyspieszyć rozpoznawanie spraw. Tutaj nie proponujemy zmian, które tylko w naszym porządku prawnym były prowadzone, bo one są odbiciem tendencji związanych ze wzrostem roli sądów

konstytucyjnych w systemach państw, co dla nas jest istotne, unijnych i jest związane z tym, że jest więcej spraw, zwłaszcza jeżeli chodzi o sprawy inicjowane w trybie skargi konstytucyjnej. Konieczność radzenia sobie z ich sprawnym rozstrzyganiem wymaga innego podejścia niż to jest w obowiązującej ustawie, tym bardziej że ustawa ta została uchwalona w związku z treścią obowiązującej konstytucji, która wprowadziła w tym obszarze właśnie skargę konstytucyjną i doświadczenia, jakie Trybunał zebrał, mogą być skonsumowane w nowej ustawie.

W jednej z zeszłorocznych spraw zainicjowanych wnioskiem grupy posłów Trybunał umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność orzekania spowodowaną upływem kadencji Sejmu. Zresztą było kilka takich spraw. Ta kwestia budzi wśród sędziów dyskusje nie tylko w obecnym składzie Trybunału, ale również w poprzednich składach. Jest to związane z tym, że dość często te wnioski dotyczą istotnych kwestii konstytucyjnych. Doktryna trybunalska jest taka, że mandat do przedstawienia wniosku mają posłowie konkretnej kadencji, także wówczas kiedy poseł czy senator jest wybrany na nową kadencję, a ponieważ jest to nowa kadencja, wobec tego posłowie czy senatorowie w tej grupie czy w innej kompozycji mogą złożyć ponownie ten wniosek. Czasami się tak zdarza, ale z reguły tak się nie zdarza, nawet jeżeli kompozycja parlamentu nie ulega wielkim zmianom, a prace nad załatwieniem tej sprawy były zaawansowane. Stąd propozycja istotnej modyfikacji tej zasady dyskontynuacji z perspektywy rozstrzygania spraw w Trybunale, dająca szansę na to, że po wyborach grupa posłów czy grupa senatorów miałaby sześć miesięcy na ponowienie tej sprawy. Potem dopiero Trybunał mógłby umorzyć postępowanie. A więc zasada dyskontynuacji byłaby istotnie zmodyfikowana tak, aby to, co jest istotne dla tej kontroli, było do końca załatwione i rozstrzygnięcie w jedną bądź w drugą stronę podjęte.

Nasze propozycje zakładają także uregulowanie niektórych rozwiązań wypracowanych w ramach długoletniej utrwalonej praktyki orzeczniczej, przykładowo w kwestii wydawania wyroków, które się przyjęło nazywać zakresowymi i interpretacyjnymi. Jeszcze przed uchwaleniem naszej konstytucji było oczywiste w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, że są takie sprawy i to wynikało z treści rozprawy, ze stanowiska prezentowanego w imieniu Sejmu czy wprost z pytań przedstawianych Trybunałowi przez sądy, że domagają się wręcz od Trybunału, aby orzekł, iż przepis jest zgodny albo niezgodny w określonym zakresie, jeżeli jest rozumiany tak albo inaczej. To jest przedmiotem dyskusji, debaty czy dialogu w ramach procedury załatwiania spraw w Trybunale. Jaka jest z tego wartość dodana? Jest oczywista. Jak wiemy doskonale, i akurat tu nie muszę tego mówić, proces legislacyjny zawsze jest droższą ingerencją w system prawny niż załatwienie tego w Trybunale Konstytucyjnym, który przyjmuje, że jeżeli przepis jest rozumiany w określony sposób, to jest konstytucyjny. A zatem system prawny nie jest dotknięty innymi jeszcze kosztami, jakie są związane z nowelą. Jak wiemy z praktyki, tego typu wyroki są wydawane z dużą ostrożnością w Trybunale Konstytucyjnym, bo naturalnie łatwiej jest orzekać zero-jedynkowo, że przepis jest albo przepis nie jest zgodny z konstytucją. Ale rozsądek, a musimy kierować się też zdrowym rozsądkiem, podpowiada i podpowiadał od zawsze, bo taka jest logika kontroli konstytucyjności, że podchodzimy do każdej ustawy poddanej naszej kontroli z założeniem domniemania jej konstytucyjności i to inicjujący postępowanie muszą to domniemanie przed Trybunałem obalić.

To są można powiedzieć główne elementy tego projektu, który, mam nadzieję, prezydent wkrótce przedłoży do laski marszałkowskiej. Dziękuję za uwagę.

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Dziękuję, panie prezesie. Czy są pytania i uwagi do informacji? Proszę bardzo, pan przewodniczący Piotrowicz.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dziękuję bardzo, pani przewodnicząca. Panie prezesie, ja chciałbym prosić pana prezesa o refleksje natury ogólnej na temat jakości stanowionego prawa. Wiem, że w poprzednich sprawozdaniach zawarte zostały krytyczne opinie. Jak pan prezes postrzega na przestrzeni czasu, czy ten stan ulega poprawie, czy też w dalszym ciągu mamy do czynienia

z tworzeniem prawa, które jest obarczone istotnymi wadami? W szczególności sam przebieg procesu legislacyjnego. Czy zdaniem Trybunału można konstruować jakieś uwagi?

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Bardzo proszę, panie prezesie.

Prezes TK Andrzej Rzepliński:

Panie przewodniczący, do Trybunału trafiają wyłącznie te przepisy, co do których istnieją wątpliwości co do ich konstytucyjności, więc można powiedzieć, że Trybunał z natury rzeczy ma krytyczne podejście do jakości stanowionego prawa. Ale nie jest tak, że jeżeli do prokuratora trafiają wyłącznie podejrzenia co do popełnienia przestępstwa, żeby prokurator następnie był przekonany, że wszyscy Polacy to złodzieje czy oszuści. Tak samo jest z naszym prawem. Ja już o tym troszkę wspominałem, bo musimy brać pod uwagę różnego typu sytuacje. Jeżeli parlament daje prezydentowi pięć dni na zastanowienie się, czy podpisać ustawę, czy jej nie podpisać, a konstytucja mówi o 21 dniach, czy to samo przez się oznacza, że tak stanowiąc przepis końcowy parlament dopuścił się obrazy konstytucji czy też nie. Na to można patrzeć dwojako, również w ten sposób, że prezydent ma 21 dni, ale już nie ma więcej czasu niż 21 dni, więc jest to też ograniczenie dla prezydenta i mogą być takie sytuacje, że prezydent podpisze ustawę w ciągu jednego dnia, bo na skutek uzgodnień wychodzi na to, że jest potrzeba jakiejś bardzo szybkiej reakcji na istotną potrzebę gospodarczą czy jakiś problem, który ma istotne znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. To nie w każdym przypadku może oznaczać naruszenie konstytucji, ale może oznaczać naruszenie konstytucji przez takie nie wprost skrócenie tego terminu, bo jeżeli ustawodawca mówi, że ustawa wchodzi w życie na przykład 12 czerwca, a została przesłana do prezydenta, bo dopiero wtedy mogła być przesłana, 2 czerwca, to ma on wówczas 10 dni i powstaje pytanie, czy jest to przejaw marnej jakości stanowienia polskiego prawa, bo przede wszystkim, jak rozumiem, pan przewodniczący o to pytał. Sprawy dotyczące trybu legislacyjnego są przedmiotem dyskusji z reguły tam, gdzie one są kwestionowane, podnoszone we wnioskach zwłaszcza grupy posłów, co ewidentnie może hamować zapędy koalicji rządzącej do tego, żeby ta procedura była maksymalnie szybka, co nie znaczy, że zgodna i z treścią konstytucji, jak również treścią regulaminu.

Jeżeli chodzi o jakość materialną prawa stanowionego w Polsce, to jak patrzymy na to z perspektywy zgodny – niezgodny, to tu w zasadzie w okresie ostatnich 20 lat, co widać w informacjach książkowych, które przedstawiamy, niewiele się zmienia. W zeszłym roku w 48% spraw, czyli generalnie rzecz biorąc w połowie, orzekliśmy, że przepisy kwestionowane były zgodne, a w 52% przypadków, że były niezgodne z konstytucją. Nie pamiętam takiego roku, kiedy ta różnica między zgodnymi a niezgodnymi byłaby inna niż maksymalnie 55 do 45. Jak porównujemy to ze statystyką niemieckiego sądu konstytucyjnego, to można powiedzieć, że u nas jest gorzej, bo w Niemczech obalić ustawę przed sądem konstytucyjnym jest niezwykle trudno, ale oczywiście też się zdarza. Czy to oznacza, że niemieckie prawo jest częściej lepszej jakości, czy też być może tak jest ustawiona procedura, że trudniej niż u nas jest stwierdzić, że jest niezgodność przepisu z konstytucją? Nie chciałbym na ten temat się wypowiadać. Ja osobiście mam wrażenie na przykładzie prawa wyborczego, które jest *par excellence* polityczne, jest esencją polityki, że jest obserwowany na przestrzeni lat swoisty ping-pong między Trybunałem a parlamentem polegający na tym, pomijając materialną treść tych przepisów, tylko kwestie proceduralne, żeby utemperować parlament, aby nie zmieniał, aby nie wprowadzał istotnych zmian do prawa wyborczego co najmniej sześć miesięcy przed wyborami, tak żeby wszystkie partie, także te mniejsze, miały równe szanse w przygotowaniu się do wyborów na podstawie przepisów, które są wszystkim jednakowo znane. Myślę, że to się udało przeprowadzić i sam Kodeks wyborczy był istotnie kształtowany także wyrokami Trybunału Konstytucyjnego. Generalnie rzecz biorąc, jak państwo wiedzą, po stwierdzeniu niezgodności kilku postanowień Kodeksu wyborczego Trybunał uznał, że był on zgodny z konstytucją, aczkolwiek wszystko się zasadzało na tym, czy będzie te sześć miesięcy, czy nie i okazało się, że można przeprowadzić niezwykle zawsze gorąco dyskutowaną kwestię, jaką jest prawo wyborcze w takim terminie, który byłby

zagwarantowany, co poprzednio nie zawsze się udawało. Ale powtarzam, jest to efekt wspólnej pracy i tych konstytucyjnych wytycznych, które dajemy w swoich wyrokach w takich sprawach. W tych wytycznych zawarte jest też zrozumienie istoty tego prawa, jak powiedziałem *par excellence* politycznego, i tych emocji, które trudno jest czasem powściągnąć. To zresztą nie jest tylko problem Polski.

W dalszym ciągu w moim przekonaniu problem stanowią przepisy prawa daninowego, procedury ich stanowienia, jak i jakość tych przepisów. Obecny portfel spraw w Trybunale Konstytucyjnym, mam taką mocną nadzieję, bo to też wynika ze świadomości sędziów, pozwoli wypracować reguły, które w tym obszarze powodują, że prawo daninowe, przede wszystkim podatki, będzie bardziej jasne i będzie jednocześnie wymuszało na aparacie skarbowym szybkie postępowanie sprawdzające tam, gdzie ono jest konieczne. Po to również żebyśmy się czuli bezpiecznie wobec tego systemu, a jednocześnie żebyśmy mieli większe przekonanie, że system kontroli skarbowej jest sprawny i nikt, kto chciałby oszukać fiskusa, nie przeprowadzi tej operacji skutecznie. Dzisiejsze prawo jest tak obszerne i czasami tak niejasne, że generalnie rzecz biorąc z jednej strony zniechęca urzędników skarbowych do sprawnego działania, a z drugiej uczy tych, którzy nie chcą płacić należnych podatków, by lekceważyć aparat państwa. Więc z jednej i z drugiej strony w tym obszarze jeszcze jest sporo do roboty. Myślę, że wspólnie wypracujemy lepsze rozwiązania, o których często mówią ci, którzy pracują za granicą i którzy wiedzą, że podatki trzeba zapłacić, ale że obywatel wobec aparatu skarbowego nie jest tak bezbronny jak u nas.

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Dziękuję, panie prezesie. Udzielam głosu panu przewodniczącemu Robertowi Kropiwnickiemu. Proszę, panie pośle.

Poseł Robert Kropiwnicki (PO):

Dziękuję bardzo. Panie prezesie, chciałbym przede wszystkim podziękować za to sprawozdanie, bo myślę, że jest bardzo obszerne, konkretne, ale też takie bardzo pomocne w pracy, bo ta część merytoryczna zawiera dużo sensownych uwag i te wyciągi z orzeczeń, które podają najważniejsze rzeczy są nam posłom bardzo pomocne w pracy. Ta część tabelaryczna jest bardzo przejrzysta i pomaga w ocenie pracy Trybunału, ale też w wyrobieniu sobie poglądu. Chciałem zapytać o dwie rzeczy. Pierwsza to tempo wydawania orzeczeń w Trybunale. Powiedział pan prezes, że to jest 19 miesięcy. Wydaje się, że to jest dość długo. Pytanie, na którym etapie te postępowania najdłużej trwają? Czy to jest wstępna kontrola, czy to jest już ocena merytoryczna, czy da się to w jakiś sposób skrócić, żeby można było chociaż dojść do 12 miesięcy, bo termin powyżej roku często jest dość dolegliwy.

Druga sprawa, o którą chciałam zapytać, to są zdania odrębne. Procentowo wychodzi, że jest tego coraz więcej. Nie jest to może dużo, bo 22 orzeczenia na 67, ale to jednak 1/3 wyroków zapada przy zdaniach odrębnych, które też w jakiś sposób kształtują doktrynę. To jest pewien kłopot też w orzecznictwie dla sądów powszechnych, ale też dla nas, bo różne instytucje powołują się na zdanie odrębne i na to, że są różne poglądy w doktrynie. Być może jednym z elementów, o którym mówimy w naszym prawie, jest taka dość duża swoboda interpretowania w doktrynie różnych rzeczy, czyli interpretatorzy, którzy różne tematy wywołują, powodują też trochę destrukcję prawa. Prawo przez to jest naciągane w różne strony, co działa niestety też w administracji, a to zaczyna się, kiedy Trybunał nie ma jednolitego poglądu. To po prostu idzie od góry. Gdyby pan prezes mógł się do tego ustosunkować. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Proszę, panie prezesie.

Prezes TK Andrzej Rzepliński:

Dziękuję bardzo. Długość procedury sądowej jest uwarunkowana samymi przepisami procedury, tym, że uczestnicy postępowania muszą mieć odpowiedni czas na przygotowanie swojego stanowiska, że mogą się pojawić dodatkowe kwestie, które wymagają zasięgnięcia opinii biegłych albo opinii instytucji państwowych, głównie ministerstw,

ale nie tylko, to może być prezes NIK-u czy prezes GUS-u. I wreszcie tym, jak sędziowie po przedstawieniu pierwszego projektu rozstrzygnięcia przez sędziego sprawozdawcę zapatrują się na proponowane rozstrzygnięcie. Zdarza się, że pierwszy projekt trafia do przekonania wszystkim członkom składu orzekającego i nie ma potrzeby przygotowania kolejnej wersji. Przewodniczący składu wyznacza wtedy rozprawę. Tak się naturalnie zdarza. Są sprawy, które z definicji mają priorytet, priorytetowo podchodzimy do pewnych kwestii, które jakby z natury rzeczy muszą być przedmiotem pracy Trybunału zaraz po wejściu sprawy na naszą wokandę. Czasami wprost ja proszę marszałka Sejmu, żeby swoje stanowisko przedstawił w ciągu 30, a nie 60 dni, jak o tym mówi ustawa. Potem czasami w sprawie zaczynają się schody, bo 19 miesięcy oznacza, że są sprawy załatwiane w przeciągu kilku miesięcy i takie, które są załatwiane dłużej. Mamy na wokandzie taką sprawę, która jako skarga wpłynęła w 2008 roku i wyrok będzie albo w lipcu, albo we wrześniu, w zależności od tego, czy uda nam się znaleźć odpowiedni termin, ale sprawa już jest rzeczywiście przygotowana do rozstrzygnięcia i dotyczy kwestii podatkowych, bardzo, bardzo trudnych kwestii podatkowych. Przy tempie zmian nie tylko w ordynacji podatkowej, ale również w innych przepisach, orzekamy o konstytucyjności przepisu, który już nie obowiązuje, ale który regulował zobowiązania podatkowe czasami bardzo wielu podatników i sprawdzenie wszystkiego wymaga czasu i zebrania dokumentów, jak również zrozumienia tej skomplikowanej materii podatkowej przez sędziów.

Czy można skrócić ten czas? Można i my w tym kierunku pracujemy. Tak jak powiedziałem, udało nam się i to chcę podkreślić, że w zeszłym roku czyściliśmy jeszcze opóźnienia, tak że to były sprawy, które na długo wcześniej zawisły przed Trybunałem, więc nawet się bałem, że ta średnia będzie wyższa niż dla 2011 roku. Okazało się z kolei, że załatwianie spraw, które już dawno temu zostały przedstawione Trybunałowi, wcale nie spowolniło prac nad załatwianiem spraw, które w 2012 roku wpłynęły do Trybunału. Stąd ten, nie chcę się chwalić, z liczbami nie ma co polemizować, rzeczywiście dobry wynik, co jest efektem pracy sędziów i w dodatku jeszcze liczba orzeczeń dotyczących wstępnej kontroli skarg zwiększyła się z około 350 do około 850. Udało mi się przekonać sędziów, że bardzo sprawne załatwianie tego nie oznacza więcej pracy, tylko to, że w ciągu tygodnia sędzia po otrzymaniu projektu rozstrzygnięcia może zapoznać się z treścią skargi, dodatkowymi dokumentami, jak również z propozycją rozstrzygnięcia i przedstawić prawnikowi uwagi albo zaakceptować projekt rozstrzygnięcia.

Jeżeli chodzi o zdania odrębne, to jest taki sąd, w którym nie można przedstawić zdania odrębnego. Jest to sąd sprawiedliwości Unii Europejskiej i wiem nie tylko od polskiego sędziego, że to jest istotny problem tego sądu, ale to jest inny sąd. Zdania odrębne są naturalne, są debaty, dyskusje, kłótnie, spory, bo jeżeli sędziowie czy to konstytucyjni, czy europejscy podchodziliby do spraw przedłożonych im do kontroli w taki sposób, że albo wszyscy od razu nastawiamy się, że przepis jest konstytucyjny, albo nie jest konstytucyjny, to ja bym się bał takich sędziów i takich sądów. Żeby obalić domniemanie konstytucyjności ustawy, czyli obalić wolę parlamentu, trzeba się nad tym naprawdę napracować. To naturalnie budzi różnego rodzaju dyskusje. W naszym sądzie jest tak, to każdy z państwa może sprawdzić w publikowanych przecież orzeczeniach Trybunału, że w każdym składzie jest jeden lub dwóch sędziów, w obecnym składzie jest dwóch sędziów, którzy częściej, znacznie częściej niż inni sędziowie piszą zdania odrębne. Co istotne potrafią też pisać zdania odrębne w swoich sprawach. Ten często piszący zdanie odrębne spotyka się z tym, że ten drugi często piszący zdanie odrębne też pisze zdanie odrębne, co podkreślam, bo czasami są takie zarzuty, że sędziowie orzekają, przepraszam za słowo, którego użyję, stadnie, to znaczy sędziowie pochodzący z Sejmu V kadencji inaczej orzekają niż sędziowie z VI czy VII kadencji. Absolutnie nieprawda. Każdy to może sprawdzić, bo wyroki są publikowane łącznie ze zdaniami odrębnymi. To materia sprawy, ale również to, że jesteśmy prawnikami wykształconymi w różnych uniwersytetach, w różnych szkołach myślenia, nakłada się na to, jak rozumiemy zarzuty stawiane przepisowi, jak również, jak rozumiemy argumenty przedstawiane czy to przez Marszałka Sejmu, czy to przez Prokuratora Generalnego. Zdarza się tak, i mnie się w mojej karierze sędziowskiej zdarzyło dwukrotnie, że w sprawach, w których orzekaliśmy w składach 5-osobowych, wychodziliśmy na rozprawę w przekonaniu, że pięciu

sędziów będzie głosowało za konstytucyjnością albo pięciu sędziów będzie głosowało przeciw konstytucyjności, czyli 5:0 albo 0:5, mówiąc językiem sportowym. Po rozprawie wychodziliśmy z dokładnie innym przekonaniem, bo dopiero w trakcie rozprawy, w trudnych sprawach, tam gdzie rozprawa jest potrzebna, zostaje to dogadane. Nie tam gdzie wychodzimy i zadajemy dyżurne pytanie, bo wszyscy są głęboko przekonani, że będzie albo rozstrzygnięcie o zgodności albo niezgodności z konstytucją. W tym drugim przypadku to częściej widać. Skarżący skarży przepis, Prokurator Generalny uważa, że ma on rację, Sejm uważa, że ma on rację. Ta racja wychodzi przed nawias i widać ją i rozprawa jest wtedy czymś rytualnym i wtedy naturalnie nie ma zdań odrębnych. Zdarzały się takie przypadki również, że sędzia zgłasza zdanie odrębne.

Jeszcze jedna istotna uwaga. Czasami w przypadku kiedy orzeka pięciu sędziów, trzech jest za konstytucyjnością, dwóch jest przeciw, to może w ogóle nie wyjść w publikowanym rozstrzygnięciu, bo tych dwóch sędziów głosujących przeciwko często ma opory przed głosowaniem za konstytucyjnością, ale te opory nie są tak silne, żeby pisać zdanie odrębne. Sędzia głosuje przeciw rozstrzygnięciu, ale nie zgłasza zdania odrębnego, czyli na zewnątrz to wygląda jak jednomyślne rozstrzygnięcie. Pytanie, czy to powinno być ujawniane? W sądzie norweskim, gdzie ostatnio byliśmy, każdy sędzia jeżeli jest za, to na końcu musi napisać: jestem za, dlatego że…. Jedno zdanie wystarczy. Tak że my jesteśmy negatywnym ustawodawcą. Możemy się dowiedzieć o każdym pośle, jakie zajął stanowisko w każdym głosowaniu. To podejście norweskie jest rzadko spotykane. Tam gdzie sędzia ma zdecydowanie inne zdanie niż większość, zaznacza swoje zdanie odrębne. Ja chyba sześć zdań odrębnych napisałem w ciągu sześciu lat. Naturalnie to jest subiektywne, miałem poczucie, że powinienem to zrobić. I bywa tak, i to jest marzenie każdego sędziego dysydenta, że jego zdanie odrębne nawet po 10 latach, po 20 latach zostanie zmaterializowane w postaci orzeczenia większości, najlepiej całego składu Trybunału. Czasami się to zdarza. Są takie sprawy, gdzie ja sympatyzuję z dysydentami. Tak było z wyrokiem z 2001 roku w kwestii uznania równości wobec prawa za prawo podmiotowe, a nie tylko za zasadę prawa, co by ułatwiło skarżącym powoływanie się na taki właśnie wzorzec w ich sporze z przepisem prawa, ale większość Trybunału orzekła tak 12 lat temu i w dalszym ciągu większość sędziów uważa, że to rozstrzygnięcie było dobre, mimo że było aż pięć zdań odrębnych. Ponieważ nie ma szans na zmianę większości trybunalskiej, to w dalszym ciągu to doktrynalne rozstrzygnięcie obowiązuje. I jeszcze jedno zdanie. Z prawnikami, jak doskonale wiemy, jest podobnie jak z ekonomistami, każdy może znaleźć dziesięciu dobrych profesorów ekonomii, którzy orzekną tak i dziesięciu, którzy orzekną inaczej. Politycy mają do tego inne podejście. Wszyscy znamy słynne powiedzenie Bismarcka *Hundert Professoren und das Vaterland ist verloren*. Czy to prawdziwe, czy nieprawdziwe, ale w końcu wielkie reformy nieprzyjazny Polakom, ale sprawny szef rządu przeprowadził, były przeprowadzone przy pomocy prawników i przy pomocy ekonomistów i profesorów. Ostatecznie to, o czym mówiłem, o tym co i jak ma być regulowane, decyduje suwerennie parlament.

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Dziękuję, panie prezesie. O głos poprosił pan poseł Lipiec. Proszę uprzejmie, udzielam panu głosu.

Poseł Krzysztof Lipiec (PiS):

Bardzo dziękuję. Panie profesorze, chciałem zainteresować pana profesora w tej dzisiejszej dyskusji instytucją obywatelskiej skargi konstytucyjnej. Chciałem zapytać, jak ta sprawa wygląda, jak dużo takich spraw w okresie, którego dotyczyło pańskie sprawozdanie, wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego? Czego dotyczą zarzuty niekonstytucyjności podnoszone przez obywateli w kontekście sfery praw i wolności obywatelskich i jaka jest skuteczność tych skarg obywatelskich, w tym sensie, że na mocy takiej skargi Trybunał dowiódł, że dane przepisy ustawowe są niekonstytucyjne.

Jestem również zainteresowany taką kwestią, ponieważ skargi obywatelskie są rozpatrywane, z tego co wiem, w trzyosobowych składach sędziowskich. Czy w tej materii nie dochodzi do takich sytuacji, że przy tych samych podnoszonych zarzutach niekonstytucyjności Trybunał Konstytucyjny może wydawać różne orzeczenia w tej sprawie.

Jestem również zainteresowany kwestią udziału samorządów terytorialnych w kontekście kształtowania polskiego ustawodawstwa poprzez skargi konstytucyjne wnoszone przez te samorządy. Jak liczne to są skargi i jaka jest ich skuteczność, co należy rozumieć w jakiej mierze uznawane są za zasadne skargi konstytucyjne, które kierują samorządy. I jeśli mówimy o samorządach, to gdyby pan profesor mógł przybliżyć stan prac nad tzw. ustawą śmieciową, bo z tego co jest mi wiadomo, samorządy terytorialne złożyły wiele skarg konstytucyjnych dotyczących tej ustawy. Jeszcze do dnia dzisiejszego zdarzają się takie sytuacje, że różne podmioty, które są uprawnione do wnoszenia tych skarg, te skargi składają i co Trybunał Konstytucyjny na to? Bardzo dziękuję.

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Dziękuję. Poproszę pana prezesa o udzielenie odpowiedzi.

Prezes TK Andrzej Rzepliński:

Dziękuję bardzo. Panie pośle, nie bardzo wiem, co pan rozumie przez obywatelską skargę konstytucyjną. Takie pojęcie nie funkcjonuje w Polsce. W jednym z państw unijnych takie pojecie funkcjonuje, ale ono jest odbiciem rzeczywistości takiej, że to co przedstawiane jest sądowi konstytucyjnemu można nazwać obywatelską skargą konstytucyjną. W Polsce skargę konstytucyjną może złożyć również osoba prawna. Toczy się już wieloletni spór w Trybunale Konstytucyjnym, czy skargę konstytucyjną może w obronie swojego majątku, i wtedy kiedy działa jak podmiot prawa prywatnego, a nie sferze imperium, czyli kiedy działa w sferze dominium, złożyć organ samorządu terytorialnego. To jest spór w dalszym ciągu nierozstrzygnięty w Trybunale. Pytanie również o to, tu podobnie jest spór wieloletni w kolejnych składach Trybunału, czy zdolność skargową mają spółki akcyjne z dominującym czy większościowym, czy też nawet najmniejszym udziałem Skarbu Państwa. Myślę, że w tym roku Trybunał rozstrzygnie tę kwestię, bo przekazałem sprawę do rozstrzygnięcia przez pełny skład, więc będzie odpowiedź całego Trybunału w tym obszarze, przynajmniej na czas służby w Trybunale tego składu sędziowskiego ta sprawa będzie przesądzona.

Natomiast jeżeli chodzi o nasze podejście, to myślę, że z tych 350 skarg czy 450, bo w tym obszarze w poszczególnych latach się poruszamy, do rozpoznania merytorycznego jest skierowanych od 50 spraw. W zeszłym roku było ich 67 i to była najwyższa liczba w ostatnich latach. Czy to jest dużo, czy mało? To jest kwestia, która podlega ocenom, bo jeżeli ktoś złoży skargę po upływie trzech miesięcy, to nawet jeżeli ona jest niezwykle interesująca, to Trybunał nie może skierować jej do merytorycznego rozpoznania. Jeżeli skarżący nie był w stanie wskazać przepisu, który był podstawą rozstrzygnięcia, to się prosto przekłada na postanowienie konstytucji. To i tak Trybunał, nawet gdyby sędzia, który orzekał w wstępnej fazie kontroli, uważał i chciał jak najlepiej dla skarżącego, to nic nie może uczynić. Oczywiście są takie materie, w których może dochodzić do sporu między sędziami. Na przykład kwestia czy wolność zawierania umów jest prawem podmiotowym czy nie, jest sporną kwestią, czy da się ją wywieść z art. 22 Konstytucji, czy z art. 64 Konstytucji. Jest to kwestia nierozstrzygnięta i na tym polega rozwój orzecznictwa konstytucyjnego w każdym państwie. U nas mniej więcej 95% skarg jest załatwianych odmownie, odmawiamy skierowania ich do merytorycznego rozpoznania. Czasami jest to mniej, czasami więcej. Chociaż nie, chyba więcej, bo 67 do 350 to ten procent jest znacznie wyższy, to jest 20%. Dla porównania, patrzyłem wczoraj, nie ze względu na nasze spotkanie, tylko dla innych celów, jak to jest w Strasburgu. Z Polski w 2012 roku wpłynęło 4400 skarg, z tego do rozpoznania zostało skierowanych 90, czyli 2%. Tu nie porównujemy się ze statystyką strasburską czy jakąkolwiek inną, to wynika z treści postanowień konstytucji, jak również z oceny tego, co skarżący w skardze przedstawił, i z tych dylematów, które mamy, które są istotne.

Czy organ samorządu terytorialnego może w trybie skargi bronić interesów majątkowych swojej wspólnoty mieszkańców? Że tak jest, to rozstrzyga art. 16 Konstytucji. Ale czy może, czy zawsze on działa wtedy jako organ władzy publicznej, oczywiście nie. Nie może państwo skarżyć się samo na siebie przed Trybunałem Konstytucyjnym. I podobnie jeżeli chodzi o zdolność skargową przedsiębiorstw, instytucji gospodarczych i finansowych, w których są zawarte bezpośrednio interesy Skarbu Państwa. I znowu

jak rozstrzygnąć dylemat? Dzisiaj KGHM nie ma zdolności skargowej w Polsce, ale przedsiębiorstwo afiliowane i będące w 100% własnością KGHM czy będące współwłasnością w Niemczech, czy w Kanadzie, taką zdolność skargową przed tamtejszymi sądami konstytucyjnymi czy najwyższymi mają. Przedsiębiorstwo państwowe francuskie finansowe czy gospodarcze operujące w Polsce ma zdolność, ponieważ nie ma tam polskiego Skarbu Państwa. Istotne argumenty również przemawiają za tym, że nie możemy państwu dawać do ręki instrumentów, z tym że to akurat nie jest pojęcie w tej chwili u nas używane, bo nie tylko obywatele, nie tylko grupy obywateli… Bo grupy obywateli oczywiście mogą pisać skargi pod warunkiem, że albo to będzie wspólna skarga, którą podpiszą, bo w ich sprawie zapadło orzeczenie i twierdzą, że przepis, który był podstawą, był niezgodny z konstytucją. Akurat w tej chwili mamy 19 skarg, które bez wątpienia połączę w jedną skargę, chociaż one wpłynęły indywidualnie, dotyczą one kwestii matur. Dotyczą tego samego obszaru i z ekonomii procesowej wynika, że nawet jeżeli one były różnie argumentowane, podpisane przez różnych adwokatów, to ekonomia procesowa wymaga, bym połączył je w jedną sprawę. Ważne przede wszystkim jest to, że skargę konstytucyjną może przedstawić osoba prawna, byleby to nie była jednostka państwowa.

Jeżeli chodzi o ustawę śmieciową, to kilka wniosków przedstawionych przez gminy zostało połączonych w dwie sprawy: jedna dotyczy opłat, druga przeprowadzenia przetargów i myślę, że wyrokować Trybunał będzie w tych dwóch sprawach wczesną jesienią. Bez wątpienia znaczenie dla Trybunału przy kontroli konstytucyjności kwestionowanych przepisów musi mieć to, jak w praktyce zaczęły one funkcjonować. W tak skomplikowanej sprawie dotyczącej wdrożenia w Polsce postanowień prawa unijnego, prawa, które jest wyzwaniem cywilizacyjnym dla nas wszystkich, z różnych względów jest to ważna ustawa. Pośpiech Trybunału Konstytucyjnego byłby tu ze wszech miar niewskazany. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Dziękuję, panie prezesie. Czy ktoś z państwa posłów chciałby jeszcze zabrać głos? Jeśli nie, to ja chciałam pana zapytać, panie prezesie, jeszcze w kwestii dotyczącej przewlekłości procesu postępowania i propozycji, o której pan prezes mówił, skrócenia, usprawnienia pracy, także w kontekście nowego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Chciałam o taką kwestię zapytać. W tym projekcie znalazła się, myślę, że słuszna i racjonalna propozycja zobowiązania Trybunału Konstytucyjnego do publicznego ogłaszania orzeczeń wraz z uzasadnieniem i wskazane są także propozycje terminu. Jeśli dobrze pamiętam, to są trzy miesiące, a w sprawach rozpoznawanych na posiedzeniu niejawnym 30 dni. Chciałabym zapytać o ocenę tej propozycji, o konsekwencje organizacyjne dla samego Trybunału, ale także o pozytywne konsekwencje dla tych, którzy wnoszą określone skargi czy wnioski, bo dla tych jest to, sądzę, dobra wiadomość. Bardzo proszę.

Prezes TK Andrzej Rzepliński:

Dziękuję bardzo. Pani przewodnicząca, akurat ogłaszanie wyroku, sentencji uzasadnienia nie będzie nowością tej ustawy, to jest jakby oczywiste. To będzie wynikało także z prawa już obowiązującego. Możemy nie organizować rozprawy i ogłosić tylko wyrok w sprawach wyłącznie skargowych. Wtedy kiedy i prokurator, i Sejm, i jeżeli to było rozporządzenie kwestionowane, to właściwy minister zgodnie z treścią skargi kwestionują konstytucyjność przepisu, wtedy, dzisiaj także, Trybunał ogłasza publicznie swoje rozstrzygniecie. Tu chodzi o to, żeby przesądzić to wprost i bez niedomówień, gdyby ktokolwiek miał wątpliwości, że tak będzie również w przyszłości, bo liczba tych spraw, gdzie nie będzie potrzeby organizowania rozpraw, będzie większa. W jednym z przepisów jest zawarte postanowienie, że także tam gdzie rozprawa nie jest konieczna, może być przeprowadzona, bo na przykład z pisma od grupy posłów będzie wynikało, że jest zainteresowanie opinii publicznej nawet taką sprawą wydawałoby się oczywistą. Przeprowadzenie rozprawy jest więc z tego punktu widzenia wskazane, bo może być ono ważne dla celów edukacji konstytucyjnej. Przecież nasze rozprawy od dwóch lat są transmitowane on-line. Bywają takie rozprawy, które ogląda kilka tysięcy osób i to są ludzie, którzy najczęściej mieszkają poza Warszawą. Walor edukacyjny w tym zakresie jest trudny do przecenienia.

Jeżeli chodzi o termin 3-miesięczny, o który pani przewodnicząca pyta, to jest związane z naszą praktyką, bo to jest też element pracy nad tym, kiedy organizować rozprawę. Poza zupełnymi wyjątkami, które się zdarzają, o których wspomniałem, to w zasadzie Trybunał wychodzi z projektem rozstrzygnięcia, które jest już wypracowane, zarówno sentencja, jak i uzasadnienie wyroku. Natomiast zaczęliśmy organizować rozprawy, które nazywamy w swoim języku rozprawami rozpoznawczymi, kiedy z treści pism, które są podstawą kontroli, przedstawionych Trybunałowi i argumentów tam zawartych, jeszcze nie do końca sędziowie są w stanie wyrobić sobie przekonanie, czy kwestionowany przepis jest, czy nie jest konstytucyjny i właśnie rozprawa ma w tym pomóc. Ale ta rozprawa ma charakter rozpoznawczy i wchodzimy na salę rozpraw bez wyrobionego przekonania, chociaż oczywiście może się zdarzyć tak, że po przerwie tego samego dnia ogłosimy rozstrzygnięcie, albo że rozstrzygnięcia tego dnia nie będzie, bo będziemy jeszcze pracować nad rozstrzygnięciem i wówczas, biorąc pod uwagę jedną czy drugą naradę, to znowu wynika z okoliczności konkretnej sprawy, jesteśmy w stanie wyznaczyć kolejną rozprawę, gdzie już będzie ogłoszony wyrok, podając termin kolejnej rozprawy albo odraczamy bezterminowo, co brzmi fatalnie, ale co oznacza nie dłużej niż trzy miesiące. Więc znowu trzy miesiące jest w tym postępowaniu, gdzie trzeba się naradzić, pomyśleć, dać każdemu sędziemu w składzie odpowiedni czas na to, żeby mógł przeczytać nie tylko projektowane rozstrzygnięcie, ale dodatkową literaturę, która wydaje mu się niezbędna, żeby zrozumieć wszystkie aspekty tej sprawy. To jest, można powiedzieć, czas rozsądny. Stąd maksymalny termin trzy miesiące, co nie oznaczałoby wydłużenia postępowania, a właśnie dla tych spraw, które wymagają rozpraw tak zwanych rozpoznawczych, dawałoby Trybunałowi czas na skonsumowanie wyników rozprawy w rozstrzygnięciu, które przygotowuje. Jak słusznie podpowiada mi tu pan minister, uzasadnienie, które jest już zamknięte i ogłoszone, to jest jakby inne podejście stosowane w procedurach innych sądów konstytucyjnych i myślę, że takie rozwiązania wynikające z doświadczenia innych sądów często funkcjonujących trzy razy dłużej niż nasz są warte przyjęcia.

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Bardzo dziękuję. Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos? Nie widzę, wobec tego pragnę podziękować panu, panie prezesie, dziękuję wszystkim zaproszonym gościom za udział w posiedzeniu Komisji, dziękuję państwu posłom. Pragnę poinformować Wysokie Komisje, że Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisja Ustawodawcza zapoznały się z informacją o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku na wspólnym posiedzeniu w dniu dzisiejszym. Jednocześnie chciałam zaproponować, żeby sprawozdawcą obu Komisji w Sejmie był pan poseł Pahl. Czy pan poseł wyraża zgodę?

Poseł Witold Pahl (PO):

Tak, wyrażam zgodę. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Czy są inne propozycje? Dziękuję bardzo. Wobec tego pan poseł Pahl będzie reprezentował nasze obydwie Komisje na posiedzeniu w Sejmie.

Dziękuję państwu za udział, zamykam posiedzenie Komisji. Dziękuję bardzo.